

بررسی اصلاحات ساختاری در

وزارت آموزش و پرورش

(پیرامون مصوبات شورای عالی اداری در

یکصد و چهل و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ و

یکصد و چهل و نهمین جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۲)

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۸۳

دی، ماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۲
۱. ادغام سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان و باشگاه دانش‌پژوهان جوان.....	۳
۲. ادغام پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش با سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی.....	۱۲
۳. ادغام انجمن مرکزی اولیا و مربیان و سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی وابسته به وزارت آموزش و پرورش.....	۱۹
۴. انتقال تمامی وظایف، اختیارات، امکانات و تجهیزات مؤسسه آموزش از راه دور به سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی وزارت آموزش و پرورش.....	۲۶
۵. ملاحظات کلی حقوقی.....	۳۱
جمع‌بندی.....	۳۳
منابع و مأخذ.....	۳۶



بررسی اصلاحات ساختاری در وزارت آموزش و پرورش (پیرامون
مصوبات شورای عالی اداری در یکصد و چهل و پنجمین جلسه مورخ
۱۳۸۹/۱۰/۲۷ و یکصد و چهل و نهمین جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۲)

چکیده

بندهای «۱» و «۲» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، وظایف و اختیاراتی درخصوص اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی - به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده‌اند - و تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری به شورای عالی اداری واگذار کرده است. برپایه این قانون، شورای عالی اداری طی مصوبه‌ای در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶، مبادرت به ادغام سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان و باشگاه دانش‌پژوهان جوان، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی و مؤسسه آموزش از راه دور به حسب مورد در سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی و طی مصوبه‌ای در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۳، مبادرت به ادغام سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی و انجمن اولیا و مربیان کرده است. این اقدام درحالی صورت گرفته که برپایه موازین حقوقی، اختیارات مربوط به ماده (۱۱۵) درخصوص

شورای عالی اداری، در شأن آیین‌نامه‌های دولتی است و تصمیم‌گیری در رابطه با نهادهایی که از پشتیبانی قانون مصوب مجلس یا شورای عالی انقلاب فرهنگی برخوردارند، نیاز به تأیید مراجع مذکور دارد. به‌لحاظ کارشناسی نیز، ادغام‌های صورت گرفته نه‌تنها نتوانسته به بهبود امور منجر شود، بلکه مشکلات عدیده‌ای را پیش‌رو داشته است. بی‌ثباتی مدیریتی، افزایش حجم کارها و کاهش شدید و بی‌قاعده پست‌های سازمانی علیرغم مفید بودن اصل چابک‌سازی نهادهای دولتی، تهیه نشدن آیین‌نامه‌های مربوطه تاکنون در اغلب موارد، بی‌انگیزگی کارکنان با توجه به تنزل رتبه سازمانی و کاهش حقوق آنها، عدم ارائه برنامه‌های روشن توسط سازمان‌های تازه ایجاد شده، نظرخواهی نکردن از مسئولین ارشد نهادهای ادغام شده و بی‌اطلاعی افراد مذکور از اتخاذ این تصمیم در بیشتر موارد، آسیب به بخش خصوصی، کمک نکردن این سیاست به حل مشکلات پیشین نهادهای ادغام شده و کاهش نظارت بر اجرای امور را می‌توان از مهمترین آسیب‌های ادغام‌های صورت گرفته دانست. بنابراین چه به‌لحاظ قانونی و چه به‌لحاظ کارشناسی، بازگشت به وضعیت سابق و رفع مشکلاتی که این نهادها در وضعیت پیشین با آن روبرو بودند بهترین تصمیم در شرایط کنونی خواهد بود.

مقدمه

اصلاح ساختار تشکیلاتی در وزارت آموزش و پرورش سابقه‌ای طولانی دارد. در هر دوره وزیر آموزش و پرورش، ساختاری را بنابر نظر خود طراحی کرده و وزیر



بعدی آن را دستخوش تغییر کرده است، اما در دوره کنونی، این تغییرات به صورت وسیع تر و گسترده تر در حال رخ دادن است و شورای عالی اداری که به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری تشکیل شده، به مثابه ابزار قانونمند کردن این تغییرات دیده می شود. این شورا طی مصوبات خود، به ادغام سازمان ملی پرورش استعداد های درخشان و باشگاه دانش پژوهان جوان، انجمن اولیا و مربیان با سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت های مردمی، ادغام پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش در سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی و توزیع و جایابی مؤسسه آموزش از راه دور در سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی وزارت آموزش و پرورش مبادرت کرد. گزارش پیش رو به بررسی ابعاد قانونی و پیامدهای کارشناسی هریک از ادغام های فوق پرداخته و پیشنهادهای لازم را مطرح می کند.

۱. ادغام سازمان ملی پرورش استعداد های درخشان و باشگاه دانش پژوهان جوان

۱-۱. دیدگاه قانونی

۱-۱-۱. روند قانونی

یکصد و چهل و پنجمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ به مصوبه ای با هدف تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در وزارت آموزش و پرورش اختصاص دارد. بند «۱» این مصوبه بیان می دارد: «سازمان ملی پرورش استعداد های درخشان و باشگاه دانش پژوهان جوان وابسته: به وزارت آموزش و پرورش با کلیه منابع،

امکانات، تجهیزات و تعهدات با یکدیگر ادغام و عنوان آن به مرکز ملی پرورش استعداد‌های درخشان و دانش‌پژوهان جوان تغییر می‌یابد».

در بدو پیروزی انقلاب اسلامی و قبل از تشکیل سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان، دو مرکز آموزشی تیزهوشان وجود داشتند که تحت پوشش دفتر کودکان استثنایی فعالیت می‌کردند. در سال ۱۳۶۶ با درخواست معاون فرهنگی اجتماعی نخست‌وزیر و با حکم نخست‌وزیر، هیئت امنای سازمان منصوب شدند. پس از آن به‌منظور استحکام جایگاه سازمان، در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۱۰ ماده واحده‌ای در شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسید که طی آن مقرر شد سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان به‌صورت سازمانی وابسته به وزارت آموزش و پرورش اداره شود. در تاریخ ۱۳۶۷/۴/۸ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد هیئت امنای سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان و به استناد ماده واحده وابستگی سازمان مذکور به وزارت آموزش و پرورش، اساسنامه سمپاد را به تصویب رسانید. در سال ۱۳۷۸ تعداد دانش‌آموزان محصل در مراکز آموزشی سمپاد در سراسر کشور به ۳۵۳۹۵ نفر رسید. در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ شورای عالی اداری در مصوبه مربوط به طرح تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان مقرر کرد که سازمان آموزش و پرورش استان از تجمیع واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های دولتی وابسته به آن (سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی، سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان) در هر استان تشکیل شود. جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۳ نیز با مصوبه‌ای به‌منظور تمرکززدایی از اداره امور و توزیع منطقی اختیارات و مسئولیت‌ها بین واحدهای



مرکزی و استانی و ایجاد تشکیلات مناسب برای تجمیع تمامی فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه در سازمان استانی همراه شد. در سال تحصیلی ۱۳۸۳-۱۳۸۴ تعداد ۹۹ مرکز راهنمایی و ۹۸ دبیرستان تحت پوشش سازمان قرار داشتند. در نهایت مصوبه بهمن‌ماه ۱۳۸۹ شورای عالی اداری، حکم به ادغام این سازمان با باشگاه دانش‌پژوهان جوان داد. درخصوص باشگاه دانش‌پژوهان جوان نیز باید گفت پیش از تشکیل این باشگاه، به‌منظور ارائه خدمات به جوانان مستعد در ریاضی، فکر ایجاد باشگاه ریاضی‌دانان جوان شکل گرفت، اما با گسترده شدن فعالیت در رشته‌های مختلف، این ایده تکامل یافت و در نتیجه اساسنامه باشگاه دانش‌پژوهان جوان در تاریخ ۱۳۷۳/۸/۱۰ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. هدف باشگاه، شناسایی، جذب، پرورش، حمایت و هدایت دانش‌آموزان و جوانان با استعداد کشور و اعتلای سطح علمی آنان از طریق تشکل بخشیدن به آنها در قالب گروه‌های پژوهشی و علمی عنوان شد. شعبه مرکزی باشگاه در شهریورماه ۱۳۷۴ در تهران ایجاد شده و با دارا بودن سه رکن هیئت امناء، ریاست و شورای باشگاه، زیر نظر وزارت آموزش و پرورش فعالیت می‌کند. فعالیت‌های باشگاه حول سه محور متمرکز بوده است: اول، برگزاری مطلوب المپیادهای علمی (انتخاب اعضای تیم‌های المپیاد، آماده‌سازی آنها از طریق برگزاری دوره‌ها و اردوهای آموزشی و اعزام آنها به مسابقات جهانی)، دوم، جمع‌آوری اطلاعات درخصوص اعضای باشگاه و سوم، ارائه خدمات فرهنگی و حمایتی به آنان. همچنین تلاش در تشکیل گروه‌های پژوهشی با عضویت دانش‌پژوهان و حمایت از این گروه‌ها در جهت بالا بردن بهره‌وری آنها و تلاش برای کمک به انجام پروژه‌ها توسط آنان از دیگر اقدامات باشگاه بوده است. شایان ذکر است باشگاه دانش‌پژوهان

در رشته‌های ادبیات، ریاضی، کامپیوتر، نجوم، زیست‌شناسی، شیمی و فیزیک مبادرت به برگزاری المپیادهایی کرده است. همچنین در طول سال‌های مختلف از ۱۳۶۶ - ۱۳۹۰، تیم‌های ملی المپیادهای علمی مجموعاً موفق به کسب ۵۱۳ مدال طلا، نقره، برنز و دیپلم در رشته‌های ریاضی، فیزیک، کامپیوتر، شیمی، زیست‌شناسی و نجوم شده‌اند. همان‌طور که ذکر شد، مصوبه اخیر شورای عالی اداری، باشگاه دانش‌پژوهان را با سمپاد ادغام کرده و مرکز جدیدی با عنوان «مرکز ملی پرورش استعداد‌های درخشان و دانش‌پژوهان جوان» به‌وجود آورده است.

۱-۱-۲. ملاحظات قانونی

اساسنامه سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان مصوب هیئت وزیران، در ماده (۷)، تعیین خط‌مشی و سیاست‌های کلی سازمان و تصویب تشکیلات و پست‌های سازمانی را از وظایف و حدود اختیارات هیئت امنا می‌داند. همچنین ماده (۴) اساسنامه باشگاه دانش‌پژوهان جوان مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، تصریح دارد که هیئت امنای باشگاه که حکم اعضای آن توسط رئیس‌جمهور امضا می‌شود، بالاترین مرجع تصمیم‌گیری باشگاه است. ماده (۳)، ارکان باشگاه را شامل هیئت امنا، رئیس و شورای باشگاه می‌داند و ماده (۴)، پیشنهاد تغییر اساسنامه به شورای عالی انقلاب فرهنگی در صورت لزوم را از وظایف هیئت امنا برمی‌شمارد.

با توجه به مطالب فوق، ادغام صورت گرفته از دو جهت قابل تأمل است. اول اینکه تصمیم به ادغام بدون تأیید مراجعی صورت گرفته که موجد و تصویب‌کننده اساسنامه سمپاد و باشگاه دانش‌پژوهان جوان بوده‌اند. دوم اینکه تصمیم‌گیری‌های



کلان راجع به سمپاد و باشگاه، از وظایف هیئت امناست که افرادی خارج از آموزش و پرورش نیز در آن عضویت دارند. بنابراین اگر بدون اطلاع هیئت امنای دستور به ادغام سازمان داده شود، به لحاظ حقوقی جای تأمل دارد.

۱-۲. پیامدهای کارشناسی

۱-۲-۱. نقاط قوت

- انسجام بخشی به مجموعه فعالیت‌های دانش‌آموزان نخبه از قبیل جشنواره خوارزمی، طرح شهاب، بنیاد نخبگان و باشگاه دانش‌پژوهان جوان از اهداف این ادغام بوده است. به عبارت دیگر شاید بتوان تجمیع مسائل مربوط به نخبگان را از نقاط قوت این مصوبه دانست.

- عدم تمرکزگرایی و واگذاری برخی از تصمیمات به استان‌ها.

۱-۲-۲. نقاط ضعف

- تقلیل سطح تشکیلاتی از سازمان به مرکز به زیان نهادهای ادغام شده است. درحالی که پیش از این رؤسای سمپاد و باشگاه، هریک مستقیماً با وزیر مرتبط می‌شدند، هم‌اکنون این امر با واسطه رئیس مرکز صورت می‌گیرد.

- پیش از ادغام در رأس تشکیلات، رئیس سازمان با نظر هیئت امنای انتخاب می‌شد و بالطبع حساسیت بیشتری در انتخاب فرد صورت می‌گرفت.

- پیش از این، افرادی در هیئت امنای نهادهای ادغام شده حضور داشتند که مستقل از وزیر آموزش و پرورش بودند؛ از جمله وزیر علوم و چند تن از اساتید دانشگاه. اما

درحال حاضر رئیس مرکز مستقیماً توسط وزیر آموزش و پرورش تعیین می‌شود. انحلال هیئت امنای سمپاد و باشگاه موجب ایجاد ترکیبی شده است که کاملاً جنبه انتصابی دارد.

- ساختار تشکیلاتی نامناسب و کمبود پست‌های پیش‌بینی شده در این مرکز تازه‌تأسیس، منجر به پدید آمدن مشکلاتی مانند تضعیف سیستم و افزایش مأموریت‌ها شده است. درحالی که سمپاد، پیش از این به تنهایی در حدود ۱۲۰ پست سازمانی را دارا بوده و هم‌اکنون مرکزی که از ادغام سمپاد و باشگاه به‌وجود آمده تنها ۴۰ پست سازمانی دارد. درخصوص باشگاه باید گفت پیش از ادغام نیز باشگاه دانش‌پژوهان جوان با مشکل کمبود پست‌های مصوب مواجه بوده است.

- واگذاری آزمون ورودی مدارس تیزهوشان به استان‌ها به‌دلیل عدم طراحی مناسب سؤالات باعث عدم گزینش صحیح دانش‌آموزان نخبه شده است.

- درحالی که مصوبه شورای عالی اداری تصریح دارد: «اهداف، شرح وظایف و تشکیلات مرکز ملی پرورش استعداد‌های درخشان و دانش‌پژوهان جوان طی مدت سه‌ماه توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه و به تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور می‌رسد» هنوز پس از گذشت ۸ ماه چنین اقدامی صورت نگرفته است.

- یکی از مشکلات همیشگی این دو نهاد، کمبود بودجه بوده است. به‌عنوان مثال هرساله از بودجه باشگاه دانش‌پژوهان کاسته می‌شود به‌طوری که بودجه آن از بیش از یک میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵، به ۵۷۰ میلیون تومان در سال جاری رسیده



است. به علاوه با توجه به اینکه اعتبارات باشگاه از محل فصول مختلف وزارت آموزش و پرورش تأمین می‌شود، لذا برای هزینه‌کرد برخی از امور ضروری به دلیل مناسب نبودن نوع هزینه‌ها با عناوین و سرفصل‌های بودجه و عدم تناسب با روش‌های هزینه‌کرد در دستگاه‌های پژوهشی، دچار مشکل بوده و نهایتاً ادغام صورت گرفته هیچ کمکی به حل این مشکلات نکرده است.

- به‌طور کلی باشگاه دانش‌پژوهان چهار وظیفه شناسایی نخبگان (با برگزاری آزمون‌ها و مسابقات)، آموزش نخبگان (با برگزاری دوره‌هایی برای برگزیدگان)، هدایت نخبگان (با معرفی نخبگان به دانشگاه‌های مورد نظر برای تحصیل در مقطع آموزش عالی بدون کنکور) و حمایت از نخبگان (با دادن امکانات به آنها و ایجاد پیوند میان نخبگان و مراکز صنعتی) را برعهده دارد. در جهت انجام این وظایف، باشگاه، جوانان ۱۵ - ۲۵ ساله را تحت پوشش قرار می‌دهد. به‌عبارت دیگر گروهی از اعضای باشگاه، بزرگسالان هستند که وظیفه هدایت و حمایت از آنان برعهده باشگاه است. هرچند مصوبه شورای عالی اداری تصریح می‌کند که سمپاد و باشگاه، هر یک با تمام تعهدات خود با یکدیگر ادغام شوند اما این شبهه وجود دارد که حمایت از بزرگسالان برای وزارت آموزش و پرورش اولویت نداشته باشد. این بدان معناست که پس از اینکه افرادی به‌عنوان نخبه شناسایی شدند، دیگر هیچ برنامه‌ای برای استفاده از آنها وجود ندارد که در نهایت این امر، روند خروج آنها از کشور را تشدید می‌کند و این خطری بسیار بزرگ است.

- نهادی که با باشگاه ادغام شده درواقع یکی از گروه‌های هدف و مشتریان باشگاه بوده است؛ زیرا دانش‌آموزان مدارس سمپاد، خود از متقاضیان عضویت در باشگاه

بوده و در این زمینه با سایر مدارس رقابت می‌کرده‌اند. حال با ادغام صورت گرفته، این شبیه در ذهن مسئولین سایر مدارس به وجود می‌آید که مرکز تازه به وجود آمده، در آزمون‌ها که خود برگزار می‌کند، بیشتر پذیرفته‌شدگان هم از اعضای خودش خواهند بود و به این صورت باقی رقیبان به حاشیه رانده می‌شوند که این در حقیقت به معنای از بین رفتن عدالت در شناسایی نخبگان است.

- تصمیم درخصوص ادغام، بدون توجه به نظرات کارشناسان سمپاد و باشگاه صورت گرفته است. ادغام دو نهاد بدون انجام هیچ‌گونه مشورتی با رؤسا و کارشناسان این دو نهاد که متخصصین امر می‌باشند، جای تعجب و پرسش دارد.

- یکی از ایرادهایی که به تیم المپیاد ایران از سوی بردهای جهانی گرفته می‌شد، دولتی بودن آنها بود. تشکیلات جدید ایراد مذکور را تقویت می‌کند.

- با وجود سال‌ها فعالیت، نام سمپاد و باشگاه در عرصه رقابت‌های علمی جهانی، برندی شناخته شده بود. به نظر می‌رسد پس از ادغام نیز باید این عناوین عیناً برای مرکز جدید حفظ می‌شد.

- باتکلیفی پرسنل و فعالیت‌های باشگاه تا به امروز باعث شده که باشگاه در سال جاری نتواند به برنامه زمانبندی خود در انجام مراحل انتخاب اعضای جدید اقدام کند.

۱-۳. پیشنهاد

- تصمیم به ادغام باشگاه دانش‌پژوهان جوان و مرکز ملی پرورش استعدادها در رخشان به دلایل قانونی و کارشناسی ذکر شده، مورد انتقاد جدی است و پیشنهاد می‌شود وضعیت سابق احیا شده و تلاش در جهت رفع ایرادهای وضعیت سابق



صورت پذیرد. تصمیم‌گیری درخصوص نخبگان به دلیل حساسیت‌های شخصی این افراد، نیازمند دقت و توجه ویژه‌ای است که نباید مورد غفلت مسئولین قرار گیرد.

- درخصوص باشگاه دانش‌پژوهان جوان، یکی از ایرادهایی که پیش از ادغام هم وجود داشت این بود که اعتبار باشگاه از بودجه آموزش و پرورش تأمین می‌شد. این درحالی بود که بسیاری از اعضای باشگاه دانشجو بوده و نیمی از هیئت امنای باشگاه نیز از وزارت علوم بوده‌اند. بنابراین اصلاح ساختاری باید در جهت کاهش وابستگی به وزارت آموزش و پرورش باشد. به عبارت دیگر وزارت علوم نیز باید به اندازه آموزش و پرورش در تأمین منابع و تصمیم‌گیری راجع به باشگاه دخیل باشد؛ زیرا بخشی از وظایف باشگاه که مرتبط با برگزاری المپیاد و شناسایی نخبگان است بیشتر با وظایف آموزش و پرورش ارتباط می‌یابد، اما بخشی که مربوط به اقدامات پس از شناسایی در جهت نگهداشت و ارائه خدمات به نخبگان - که عموماً دانشجو می‌شوند - است ارتباط کمتری با این وزارتخانه دارد. اگر این بخش مورد غفلت قرار گیرد به معنی شناسایی نخبگان و رها کردن آنان است که اغلب منجر به خروج آنها از کشور می‌شود. نباید فراموش کرد که برگزاری المپیاد و شناسایی نخبگان هدف نیست، بلکه وسیله‌ای برای بهره‌مندی از تخصص نخبگان است.

- یکی از مشکلات باشگاه پیش از ادغام همواره محدودیت‌های مربوط به نحوه هزینه کردن بودجه باشگاه بوده است. پیشنهاد می‌شود که باشگاه دانش‌پژوهان جوان همانند دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی، مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد و امور مالی، معاملاتی، تشکیلاتی،

اداری و استخدامی آن براساس این قانون ساماندهی شود. در این صورت مصوبات هیئت امنای پس از تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری لازم‌الاجرا خواهد بود.

۲. ادغام پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش با سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی

۲-۱. دیدگاه قانونی

۲-۱-۱. روند قانونی

بند «۲» مصوبه یکصد و چهل و پنجمین جلسه شورای عالی اداری بیان می‌دارد: «پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش با کلیه امکانات، تجهیزات، نیروی انسانی و تعهدات در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی ادغام می‌شود و وزارت آموزش و پرورش موظف است پس از ادغام، تعداد پست‌های سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی را به ۳۵۰ پست تقلیل داده و ساختمان پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش را تبدیل به واحد آموزشی نماید».

«پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش» (RIE) براساس مجوز مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۹ «شورای گسترش آموزش عالی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» و در راستای «تأمین بخشی از نیازهای پژوهشی کشور در حوزه تعلیم و تربیت» و «توسعه و گسترش پژوهش در این حوزه» و نیز در جهت تجمیع مراکز و مؤسسات پژوهشی وزارت آموزش و پرورش و وابسته به این وزارت تأسیس شد و تا قبل از آن در قالب سه پژوهشکده و یک مرکز پژوهشی به شرح زیر فعالیت می‌کرد:



پژوهشکده کودکان استثنایی: این پژوهشکده با هدف تحقیق در زمینه‌های مختلف کودکان استثنایی و برای پاسخگویی به نیازهای آموزشی این گروه از کودکان و دانش‌آموزان در تاریخ ۱۳۷۳/۲/۲۷ موفق به اخذ موافقت اصولی شورای گسترش آموزش عالی شد و در مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۱۶ با تأسیس این پژوهشکده موافقت قطعی به عمل آمد.

پژوهشکده تعلیم و تربیت: این پژوهشکده به منظور تحقق بخشی از وظایف پژوهشی وزارت آموزش و پرورش و براساس موافقت قطعی شورای گسترش در تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۱۳ تأسیس شده و امور آن طبق اساسنامه مصوب اداره می‌شد. هدف از تأسیس این پژوهشکده انجام پژوهش‌های علمی در مسائل آموزش و پرورش و سایر فعالیت‌های زیربنایی بود تا زمینه ارتقای کیفیت نظام تعلیم و تربیت کشور را فراهم سازد.

پژوهشکده اولیا و مربیان (خانواده): این پژوهشکده با هدف تحکیم پیوند دو نهاد خانواده و آموزش و پرورش و شناسایی راهکارها و الگوهای تعامل خانواده و آموزش و پرورش با انجام پژوهش‌های بنیادی و کاربردی در سال ۱۳۷۶ موفق به اخذ موافقت اصولی ازسوی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری شد و فعالیت رسمی خود را از همان زمان آغاز و سرانجام ۱۳۸۴/۱/۲۷ موافقت قطعی را از شورای گسترش کسب کرد.

مرکز پژوهشی تعلیم و تربیت کاربردی تبریز: این مرکز با هدف ایجاد زمینه‌های لازم برای انجام پژوهش‌های علمی و کاربردی پیرامون مسائل و مشکلات خاص

آموزش و پرورش استان‌های دوزبانه کشور تأسیس و در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳۰ موفق به اخذ موافقت قطعی شورای گسترش شد.

«سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی» نیز به موجب «قانون تشکیل سازمان پژوهش و نوسازی آموزشی» (مصوب سال ۱۳۵۵) تشکیل شد که پس از آن براساس «لایحه قانونی راجع به اصلاح قانون تشکیل سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی» (مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۲۵ شورای انقلاب)، عنوان کنونی خود را پیدا کرد. براساس ماده (۱) قانون مزبور، از اهداف این سازمان «تحقیق و بررسی در مسائل کیفی آموزش و پرورش و ارزشیابی مستمر و تنظیم برنامه‌های تحصیلی و تألیف و تدوین کتب درسی و آماده‌سازی مدارس و مؤسسات آموزشی تابع آموزش و پرورش» است.

۲-۱-۲. ملاحظات قانونی

- چنانچه اشاره شد سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی براساس قانون تشکیل سازمان پژوهش و نوسازی آموزشی، مصوب مجلس، تشکیل شده که طبق ماده (۸) آن، «سازمان موظف است تشکیلات خود را به تصویب شورای سازمان و موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور برساند». همچنین به موجب ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش به‌عنوان یکی از مؤسسات پژوهشی دولتی، صرفاً براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص مصوب هیئت‌های امنای مربوط اداره می‌شده است؛ بنابراین هرگونه اصلاح ساختار در این دو نهاد باید در چارچوب این قوانین صورت گرفته و نمی‌توان خارج از این چارچوب



ساختار تشکیلات این دو نهاد را تغییر داد. لذا مصوبه شورای عالی اداری که خارج از چارچوب قانونی مذکور در فوق بوده است مغایر قانون خواهد بود. ممکن است در مقابل اینگونه استدلال شود که این تغییر تشکیلات به تصویب نهادهای مذکور در قانون شامل هیئت امنای پژوهشگاه و شورای سازمان نیز رسیده و از این طریق فرآیند قانونی آن طی شده است، اما توجه به این نکته ضروری است که این نهادها تنها صلاحیت اصلاح ساختار داخلی پژوهشگاه و سازمان را داشته‌اند و این صلاحیت شامل انحلال یا ادغام آن پژوهشگاه یا سازمان نمی‌شود. بنابراین چنانچه این تصمیم به تصویب این نهادهای مذکور در قانون نیز رسیده باشد، تصمیمی فراتر از حیطه صلاحیت آنها بوده و جنبه قانونی ندارد.

۲-۲. پیامدهای کارشناسی

۲-۲-۱. نقاط مثبت

کوچک‌سازی تشکیلات و کم شدن پست‌های سازمانی و پژوهشی و تبدیل شدن ساختمان پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش به واحد آموزشی از مزایای این مصوبه ذکر شده‌اند.

۲-۲-۲. نقاط ضعف

- شأن پژوهش، استقلال است؛ درحالی که این ادغام، به استقلال و جامعیت پژوهشگاه لطمه زده، روایی داده‌های حاصل از پژوهش‌ها و ارزش‌یابی‌های پژوهشگاه را زائل نموده و یافته‌ها را دچار سوگیری می‌کند. به‌علاوه رئیس سازمان

پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، معاون وزیر و هم‌تراز با دیگر معاونین این وزارتخانه است که با سپردن وظایف پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش به ایشان عملاً وارد امر نظارت و پژوهش در محدوده فعالیت‌ها و وظایف دیگر معاونین خواهد شد و همچنین عهده‌دار انجام پژوهش بر وظایف دستگاه خودش از قبیل ارزشیابی از محتوای برنامه‌های درسی و... خواهد بود.

لازم به توضیح می‌باشد که وزیر آموزش و پرورش در بخشی از نامه شماره ۱۴۰/۶۰۷۷۰ مورخ ۱۳۸۹/۳/۳ خویش خطاب به معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست‌جمهوری به ضرورت استقلال مراکز پژوهشی از دستگاه اجرایی اشاره کرده و در تبیین سیاست خود مبنی بر الحاق پژوهشکده برنامه‌ریزی درسی سازمان پژوهش به پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش مرقوم کرده‌اند: «بسیاری از کارشناسان اعتقاد دارند عمده مشکلات فعلی کتاب‌های درسی به این موضوع برمی‌گردد که مؤلفان و نویسندگان کتاب‌های درسی، خود ارزشیابی‌کننده همان کتاب‌ها نیز هستند».

- به دلیل گستردگی وظایف، احتمال نقصان در تحقق اهداف پژوهشگاه و سازمان پژوهش وجود دارد. با توجه به اینکه برنامه پنجم در بند «ه» ماده (۱۶) تأکید بر افزایش سهم تحقیق و پژوهش دارد، به نظر می‌رسد این ادغام به واسطه بخش اعظم فعالیت‌های سازمان پژوهش که جنبه اجرایی و برنامه‌ریزی درسی دارد تا پژوهشی (مانند وظایف معاونت توسعه مدیریت، معاون فناوری اطلاعات، دفتر برنامه‌ریزی تألیف کتاب‌های درسی، دفتر انتشارات کمک‌آموزشی، اداره کل چاپ و توزیع



کتاب‌های درسی و...) باعث آسیب به تحقق صحیح و منطقی مأموریت‌های پژوهشگاه خواهد شد.

- درحال حاضر شورای عالی آموزش و پرورش در بسیاری از مصوباتش که به صورت آزمایشی اجرا می‌شود، امر پژوهش و ارزیابی از آن برنامه‌ها را به پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش واگذار می‌کند؛ از قبیل:

(الف) ارزشیابی از برنامه درسی دوره‌های راهنمایی تحصیلی پیش‌حرفه‌ای و متوسطه حرفه‌ای،

(ب) ارزشیابی از اجرای آزمایشی طرح آموزش تلفیقی و فراگیر،

(ج) ارزشیابی از مجتمع‌های آموزشی،

(د) ارزشیابی از اجرای آموزش قرآن در دوره ابتدایی،

(هـ) ارزشیابی از نحوه تقدیر از معلمین در هفته معلم،

(و) ارزیابی از برنامه ارزشیابی توصیفی در دوره ابتدایی،

(ز) تغییر امتحانات از سه نوبت به دو نوبت.

(ط) ...

انجام اینچنین پژوهش‌های ملی و گسترده، مستلزم جایگاه مناسب و مستقل پژوهشگاه است، نه پژوهشگاهی که خود زیر نظر یکی از معاونین وزارتخانه اداره می‌شود.

- با توجه به جایگاه و اهمیت گروه‌های پژوهشی که صاحب کرسی علمی مصوب و حاضر و آماده‌ای برای بررسی و نقد علمی مسائل و مشکلات نظام آموزشی کشور و ارائه راه‌حل‌های سنجیده و قابل کار بست می‌باشند و عملاً از مهمترین ظرفیت‌های

کیفیت‌بخشی و ارتقای استانداردهای اصلی نظام آموزشی به‌شمار می‌روند، تقلیل و ادغام این گروه‌ها از ۲۳ به ۱۵ گروه باعث حذف وظایف و حوزه عملیاتی آنها خواهد شد؛ ولی نیازهای آموزش و پرورش کماکان باقی خواهند ماند. همچنین با عنایت به اینکه شرط ورود اعضای هیئت علمی به عضویت گروه‌های پژوهشی، داشتن تخصص در آن رشته خاص گروه است این ادغام باعث از دست رفتن رسمیت و مرجعیت اعضای هیئت علمی گروه‌های حذف شده می‌شود و برای آنان مشکلات جدیدی را به‌وجود خواهد آورد.

۲-۳. پیشنهاد

درخصوص ادغام پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی درسی، با توجه به اینکه به‌نظر می‌رسد تصمیم شایسته‌ای اتخاذ نشده است، پیشنهاد می‌شود پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش به‌عنوان بازوی توانمند علمی تعیین‌کننده خط‌مشی و حرکت‌های زیرساز نظام تعلیم و تربیت کشور، با داشتن استقلال و زیر نظر وزیر آموزش و پرورش به فعالیت خود ادامه دهد.



۳. ادغام انجمن مرکزی اولیا و مربیان و سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی وابسته به وزارت آموزش و پرورش

۳-۱. دیدگاه قانونی

۳-۱-۱. روند قانونی

شورای عالی اداری در یکصد و چهل و نهمین جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۲ طرحی را به تصویب رسانید که براساس آن «انجمن مرکزی اولیا و مربیان» و «سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی» با تمامی منابع، نیروی انسانی، امکانات، تجهیزات و تعهدات با یکدیگر ادغام و عنوان آن به «سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی و خانواده» تغییر می‌یابد. برپایه این مصوبه، اهداف، شرح وظایف و تشکیلات سازمان تازه تأسیس، باید طی مدت سه ماه توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه و به تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری برسد. هدف از این تصمیم، انجام اصلاحات ساختاری و حذف واحدهای موازی در وزارت آموزش و پرورش عنوان شده است. در ساختار جدید، دو معاونت به نام‌های معاونت توسعه مشارکت‌های مردمی و معاونت اولیا و مربیان و خانواده در نظر گرفته شده است.

انجمن اولیا و مربیان یکی از دیرینه‌ترین نهادهای مدنی در حوزه آموزش و پرورش است. آغاز همکاری خانه و مدرسه در ایران به سال ۱۳۲۶ شمسی برمی‌گردد. دو دهه بعد در سال ۱۳۴۶ انجمن خانه و مدرسه به انجمن ملی اولیا و مربیان تبدیل شد و به‌صورت سازمانی غیردولتی و غیرانتفاعی تجدید حیات یافت.

پس از انقلاب به موجب مصوبه شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۱۲/۱۸، کارکنان انجمن اولیا و مربیان مشمول قانون استخدام کشوری شده و سازمان انجمن اولیا و مربیان به طور مستقل تحت سرپرستی قائم مقام وزیر آموزش و پرورش درآمد. پس از آن در چهارصد و پنجاه و یکمین جلسه شورای عالی آموزش و پرورش مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۹، اساسنامه «انجمن مرکزی اولیا و مربیان جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید. پس از آن نیز در سال ۱۳۷۶ تشکیلات و ساختار انجمن توسط سازمان امور اداری و استخدامی وقت مورد بررسی مجدد قرار گرفت و در قالب تشکیلات «سازمان مرکزی انجمن اولیا و مربیان» به تصویب رسید. شایان ذکر است از دوسال پیش، این تفکر با جدیت بیشتری مورد توجه قرار گرفت که انجمن اولیا و مربیان به اتاق فکر مدارس تبدیل شود. بدین ترتیب که در هر مدرسه اتاق فکر تشکیل شده و یک بانک اطلاعاتی از تخصص‌ها و توانمندی‌های اولیا ایجاد شود. بر این اساس در بسیاری از مدارس کارگروه‌های تخصصی اولیا تشکیل شد. هرچند تا رسیدن به جایگاه واقعی انجمن اولیا و مربیان در پیوند میان خانواده و مدرسه راه درازی در پیش است.

تصویب قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۵ در مجلس شورای اسلامی صورت گرفت. در ۱۳۶۷/۱۰/۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی به منظور ایجاد تشکیلات لازم برای اجرای این قانون، با تشکیل سازمان مدارس غیرانتفاعی و مشارکت‌های مردمی وابسته به وزارت آموزش و پرورش موافقت کرده و تصویب اساسنامه این سازمان را برعهده هیئت وزیران گذاشت. پس از آن، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۱۳ آیین‌نامه استقرار مدارس غیرانتفاعی موضوع ماده (۱۲)



قانون مدارس غیرانتفاعی مصوب مجلس شورای اسلامی را به تصویب رسانید. با توجه به تنگناهای پیش آمده در گذشت زمان، لایحه اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۲۱ به مجلس تقدیم شد. پس از سال‌ها بحث و بررسی کارشناسی، قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۶ در کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی با عنوان «قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» به تصویب رسید. صحن علنی مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۵ با اجرای آزمایشی این قانون به مدت پنج سال موافقت کرد و پس از تأیید شورای نگهبان، در ۱۳۸۷/۶/۶ توسط رئیس‌جمهوری ابلاغ شد. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، در سال جاری، سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی که به‌موجب ماده (۱) قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی ایجاد شده بود، براساس تصمیم شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۲۲ در انجمن مرکزی اولیا و مربیان ادغام و تشکیل «سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی و خانواده» را داد. شایان ذکر است که در سال تحصیلی ۱۳۸۹ - ۱۳۹۰ تعداد دانش‌آموزان مدارس غیردولتی در دوره‌های مختلف تحصیلی (بجز بزرگسالان) ۱۰۶۴۵۴۸ نفر بوده که در ۶۰۶۸۸ کلاس مشغول تحصیل بوده‌اند. از میان برگزیدگان المپیادهای دانش‌آموزی در طول سال‌های مختلف، بجز دانش‌آموزان مدارس سمپاد، اغلب کسانی که به این موفقیت دست می‌یابند از مدارس غیردولتی بوده‌اند.

۲-۱-۳. ملاحظات قانونی

انجمن اولیا و مربیان براساس مصوبه شورای انقلاب که پیش از تشکیل مجلس شورای اسلامی، نهاد قانونگذار بود به سازمانی مستقل و تحت سرپرستی قائم‌مقام وزیر آموزش و پرورش تبدیل شد. بر همین مبنا، اساسنامه این انجمن نیز که توسط شورای عالی آموزش و پرورش به تصویب رسید، تصریح دارد انجمن مؤسسه‌ای است که زیر نظر مدیریتی منصوب از جانب وزیر آموزش و پرورش با عنوان قائم مقام وزیر اداره می‌شود. درحالی که براساس تصمیم جدید، این انجمن دیگر به‌عنوان سازمانی مستقل شناخته نمی‌شود و جایگاه آن در ساختار تشکیلاتی آموزش و پرورش نیز تنزل یافته است. درخصوص سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی نیز باید گفت که قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی، مصوب کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی بوده که باید به مدت پنج‌سال به‌طور آزمایشی به اجرا گذاشته شود و براساس ماده (۸۵) قانون اساسی، تصمیم‌گیری نهایی درخصوص آن هم برعهده مجلس است. با توجه به اینکه عنوان دقیق «سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی» و شرح وظایف آن در قانون مصوب مجلس ذکر شده، اضافه یا کم کردن آن نیازمند مصوبه مجلس بوده و از حدود اختیارات شورای عالی اداری خارج است.



۲-۳. پیامدهای کارشناسی

۱-۲-۳. نقاط قوت

نقطه مثبت این ادغام، جمع‌آوری امور نهادهایی در آموزش و پرورش که با مردم سر و کار داشتند، دانسته می‌شود.

۲-۲-۳. نقاط ضعف

- معاونت اولیا و مربیان و خانواده سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی و خانواده که ترکیبی از انجمن اولیا و مربیان و امور زنان است، پیش از این مجموعاً حدود ۱۳۰ پست سازمانی داشته که هم‌اکنون به ۲۱ پست کاهش یافته است. هرچند بهبود ساختار تشکیلاتی و چابک‌سازی نهادهای دولتی به‌منظور بهبود تخصیص منابع انسانی و ارتقای کیفی پیشبرد وظایف محوله، تصمیم به ادغام و کاهش مناصب تا رسیدن به نقطه بهینه را ایجاب می‌کند، اما در شرایط کنونی، تعدیل کارشناسی نشده نیروها منجر به افزایش حجم کار و کمبود نیرو و در نتیجه معطل ماندن اقدامات و پایین آمدن خروجی کارها شده است. هم‌اکنون به اسم تعدیل نیرو و عدم تمرکزگرایی، تعداد پست‌ها کم و بسیاری از کارها به استان‌ها واگذار شده است؛ درحالی که استان‌ها هم چه از لحاظ تخصصی و چه از لحاظ اجرایی با کمبود نیرو مواجهند و نتیجه کار عملاً انجام نشدن وظایف محوله است.

- یکی از بزرگ‌ترین مشکلات انجمن اولیا و مربیان همواره این بوده که این انجمن با انحراف از فلسفه تشکیل خود، به محفلی برای جمع‌آوری کمک‌های مالی خانواده‌ها تبدیل شده بود. هرچند تلاش‌هایی برای خروج از این وضعیت و استفاده از تفکر و

تخصص اولیا در چند سال اخیر صورت گرفته است اما تا زودن این تصور از اذهان اولیا و مربیان راه درازی در پیش است. به نظر می‌رسد تلاش برای حل این قبیل مشکلات باید در اولویت تصمیم‌گیری‌ها درخصوص انجمن قرار داشته باشد. درحالی که ادغام اخیر هیچ کمکی به حل این مشکل نمی‌کند.

- عدم ثبات تصمیم‌گیری و تغییر مسئولین سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی در چندین سال گذشته یکی از ضعف‌های مدیریتی است که تبعات منفی بسیاری دارد. به‌عنوان نمونه قانون سازمان باید به مدت پنج‌سال به‌صورت آزمایشی انجام می‌پذیرفت که در همین راستا نمودار سازمانی آن در شهریورماه ۱۳۸۹ به تأیید وزیر آموزش و پرورش و معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری رسیده و طی نامه شماره ۲۱۲/۴۹۸۷۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ معاون نوسازی و تحول اداری معاونت رئیس‌جمهوری به رئیس سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی، شرح وظایف و تشکیلات تفصیلی آن در قالب ۱۰۱ پست سازمانی ابلاغ شد؛ اما سه‌ماه بعد، ادغام انجمن اولیا و مربیان و سازمان مدارس غیردولتی صورت گرفت. بی‌ثباتی در فضای سیاستگذاری راجع به مدارس غیردولتی تا جایی که حتی قانون مجلس شورای اسلامی مشتمل بر ۴۱ ماده و ۲۰ تبصره که تصویب آن از سال ۱۳۸۱ - ۱۳۸۷ به طول انجامیده و نمودار سازمانی آن تهیه شده را به یکباره دچار تغییر می‌کند، امنیت سرمایه‌گذاری را از میان برده و سرمایه‌گذاران را نسبت به ورود به این بخش نگران و بدبین می‌سازد. این درحالی است که در اغلب قوانین و اسناد بالادستی، توسعه



سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه آموزش همواره به‌عنوان یک هدف اساسی مطرح شده است.

- با توجه به حجم وظایف و تکالیفی که براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اداره کل مدارس و مراکز غیردولتی مقرر شده است - بالاخص در مواد (۵، ۱۲، ۱۳ و ۱۵) - بدیهی است که اجرایی کردن این وظایف به حضور کارشناسان خبره و به تعداد کافی نیاز دارد. این درحالی است که کاهش شدید پست‌ها از ۷۰ به ۳۵ پست در سال‌های اولیه تأسیس و درحال حاضر به ۱۲ پست و حذف برخی از سطوح رده‌ای مسئولیتی از قبیل کارشناس مسئولی و تنزل این افراد به کارشناس و کاهش دریافتی آنها پس از سال‌ها خدمت، موجبات کاهش انگیزه کارکنان را فراهم آورده و احتمال عدم انجام صحیح وظایف محوله می‌رود. لازم به‌ذکر است که معاون توسعه مدیریت رئیس‌جمهوری طی مصاحبه‌ای درخصوص ادغام‌ها اظهار داشته بود که هیچ نابسامانی در حقوق افرادی که بر اثر ادغام جابجا می‌شوند ایجاد نخواهد شد؛ در عوض، با انجام ادغام، نیروهای کنونی توانمندسازی شده و تنها محل خدمت این افراد تغییر خواهد کرد (پانا، ۱۳۹۰/۸/۱۴).

- پس از گذشت ۶ ماه از مصوبه شورای عالی اداری، همچنان بی‌نظمی در اجرا وجود دارد و سازمان‌های ادغام شده در استان‌ها هنوز منفک هستند.

۳-۳. پیشنهاد

- در مورد ادغام سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی با انجمن اولیا و مربیان باید گفت که بازگرداندن وضعیت سابق و پایان یافتن دوره آزمایشی اجرای

قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی و تصمیم‌گیری نهایی مجلس درخصوص آن، ضرورت داشته و لازم است که شأن قوانین مجلس حفظ شود؛ هرچند پیامدهای کارشناسی نیز مؤید چنین نظری است.

۴. انتقال تمامی وظایف، اختیارات، امکانات و تجهیزات مؤسسه آموزش از راه دور به سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی وزارت آموزش و پرورش

۴-۱. دیدگاه قانونی

۴-۱-۱. روند قانونی

بند «۳» مصوبه جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ بیان می‌دارد: «به‌منظور ایجاد زمینه مناسب برای برنامه‌ریزی آموزشی و پرورشی، تمامی وظایف، اختیارات، امکانات و تجهیزات مؤسسه آموزش از راه دور وزارت آموزش و پرورش به وزارت مذکور منتقل می‌گردد تا حسب مورد در سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی این وزارتخانه توزیع و جایابی گردد».

به‌منظور اجرای آموزش‌های غیرحضوری و نیمه‌حضوری، برنامه‌های مصوب وزارت آموزش و پرورش برای آموزش تمام یا بخشی از موضوعات درسی دوره آموزش متوسطه با تأکید بر فراگیری دروس از طریق دیداری یا شنیداری و کاهش ساعات حضور در کلاس‌های درس برحسب موضوع دروس، مصوبه‌ای در جلسه



شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۵/۹/۶ در شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسید که براساس آن «مؤسسه آموزش از راه دور» تشکیل شد و دو رکن آن ۱. شورای مؤسسه ۲. رئیس مؤسسه، مسئولیت اجرایی ساختن این مصوبه را عهده‌دار شدند.

شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۵۳۷ مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۵ به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش (در نامه شماره ۴۷۴۷۳ مورخ ۱۳۸۲/۹/۶ دفتر رئیس‌جمهوری) اصلاح اساسنامه مؤسسه آموزش از راه دور را به شرح زیر تصویب کرد: «آموزش از راه دور به مقطع راهنمایی تحصیلی با اولویت بخشیدن به آموزش حضوری در این مقطع تحصیلی تعمیم داده می‌شود و احراز ضرورت و اتخاذ تصمیم در این خصوص با تصویب شورای عالی آموزش و پرورش خواهد بود». مجدداً شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۵۷۱ مورخ ۱۳۸۴/۸/۱۰ شمول صلاحیت مؤسسه آموزش از راه دور به دوره پیش‌دانشگاهی را تصویب کرد.

۲-۱-۴. ملاحظات قانونی

براساس بندهای «۷» و «۱۰» ماده (۹) اساسنامه مؤسسه آموزش از راه دور، تصویب تشکیلات و نحوه واگذاری امور اجرایی مؤسسه، جزء وظایف و اختیارات شورای مؤسسه است، همچنین طبق ماده (۱۹) اساسنامه، انحلال مؤسسه به پیشنهاد شورای مؤسسه و براساس درخواست کتبی وزیر آموزش و پرورش پس از تصویب در شورای عالی انقلاب فرهنگی امکانپذیر است، درحالی که وزارت آموزش و پرورش بدون رعایت این مواد، وظایف، اختیارات، امکانات و تجهیزات مؤسسه را به

استناد مصوبه شماره ۲۰۰/۶۱۳۳۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶ به سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی منتقل کرده است.

۲-۴. پیامدهای کارشناسی

۱-۲-۴. نقاط ضعف

- مؤسسه آموزش از راه دور با حدود ۸۰ پست سازمانی راه‌اندازی شد که بخشی از این نیروها را افراد قراردادی (براساس آیین‌نامه استخدامی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ شورای مؤسسه) و برخی دیگر را نیروهای رسمی آموزش و پرورش (که براساس تبصره ماده (۱۱) اساسنامه و مصوبه شماره ۲۸۲۴/ت/۲۹۶۱۵-ه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۶ هیئت وزیران با اعزام یکصد نفر نیرو از مستخدمین رسمی آموزش و پرورش موافقت نموده بود) تشکیل می‌داد که در واحد ستادی و مراکز استان‌ها برای انجام مأموریت‌های محوله به‌کار گرفته شدند. در دو سال گذشته این تعداد به ۲۳ پست در حوزه ستاد کاهش پیدا کرد، که بعد از مصوبه شورای عالی اداری به پنج پست تنزل یافته است که این میزان کاهش پست باعث می‌شود وظایفی همچون:

الف) نظارت بر نحوه عملکرد استان‌ها و مؤسسات کاهش پیدا کند و احتمال تخلفات افزایش یابد.

ب) تولید محتوا که یکی از وظایف مؤسسه است (مطابق مواد (۱۳) و (۱۴) اساسنامه و بند «۴» صورتجلسه سوم شورای مؤسسه در مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۳) به درستی تحقق نیابد و در نتیجه باعث افت فرآیند یاددهی و یادگیری شود.



ج) به روزرسانی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، مستلزم کار مستمر و مداوم است که تقلیل شدید پست‌ها می‌تواند به این فرآیند آسیب وارد کند.

هرچند اصل کاهش نیرو می‌تواند با توجه به مقتضیات موجود، موجب بهبود پیشبرد امور شود، اما به نظر می‌رسد افراط در این امر، نتایج معکوسی را در پی خواهد داشت.

- عملکرد دو سال اخیر وزارت آموزش و پرورش در مواجهه با مسائل و مشکلات مؤسسه، بیانگر تصمیم‌گیری‌های عجولانه و کارشناسی نشده است که به وضوح تزلزل در انتصاب مدیران و جایگاه این مؤسسه را نشان می‌دهد:

الف) در دو سال اخیر پنج نفر مسئولیت مؤسسه را برعهده داشته‌اند: آقایان تقی‌زاده، ندرلو، سحرخیز، هژبری و سرکار خانم حشمتیان؛

ب) در دو سال اخیر چهار نوبت ساختمان مؤسسه تغییر مکان داده شده است: از ساختمان مرحوم علاقه‌مند به ساختمان مرکزی و سپس به ساختمان ایرانشهر و مجدداً به ساختمان مرحوم علاقه‌مند.

- تصمیمات و مصوبات اخیر شورای عالی آموزش و پرورش نگرانی‌های جدی را برای ادامه فعالیت‌های مراکز آموزش از راه دور استان‌ها ایجاد کرده است که در نامه بیش از ۴۰ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به وزیر محترم آموزش و پرورش منعکس شده است و همچنین کارشناسان این مؤسسه پیش‌بینی می‌کنند که جمعیت دانش‌آموزی تحت پوشش این مراکز که در نیمسال دوم سال تحصیلی ۱۳۸۹ - ۱۳۹۰ حدود ۴۱۲۰۰۰ نفر بوده است، به میزان ۵۰ درصد تقلیل خواهد یافت و باعث تعطیلی برخی از مراکز می‌شود.

- ایجاد حس عدم اعتماد به تصمیمات دولت و یأس و ناامیدی و احساس ناامنی در مؤسسين این مراکز و تهدید حدود ۳۰ هزار فرصت شغلی، یکی دیگر از تبعات این تصمیم است.

- یکی از نگرانی‌های به حق اخیر وزارت آموزش و پرورش، وجود برخی از تخلفاتی بوده است که در صدور مدارک، توسط بعضی از این مراکز صورت پذیرفته است؛ لکن تصمیمات اخیر نه تنها کمکی به رفع این مشکل نخواهد کرد بلکه می‌تواند میزان این قبیل تخلفات را به دلیل عدم شکل‌گیری ساختار صحیح و کم شدن پست‌ها و پراکندگی مسئولیت‌ها، افزایش دهد.

- با توجه به تأکیدات قانون (برنامه پنجم، مدیریت خدمات کشوری و سند تحول راهبردی آموزش و پرورش) در کاهش تصدیگری و جلب مشارکت بخش عمومی و غیردولتی، خارج ساختن آموزش از راه دور از مؤسسه و وصل کردن آن به بدنه آموزش و پرورش، مغایر با روح کلی این قوانین است.

۳-۴. پیشنهاد

با توجه به پیامدهای ناشی از مصوبه شورای عالی اداری درخصوص انتقال تمامی وظایف، اختیارات، امکانات و تجهیزات مؤسسه آموزش از راه دور به معاونت‌های مختلف وزارت آموزش و پرورش و ایجاد مشکلات ذکر شده، برگشت مؤسسه آموزش از راه دور به حالت اولیه و الحاق آن به موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی - مصوب سال ۱۳۷۳ - پیشنهاد می‌شود.



۵. ملاحظات کلی حقوقی

به موجب بندهای «۱» و «۲» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده‌اند و همچنین تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف واحدهای موازی، مشابه و تکراری از وظایف و اختیارات شورای عالی اداری بر شمرده شده است. موضوع گزارش حاضر، به مصوبات این شورا در خصوص اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شود که بر اساس اختیارات ذکر شده در قانون مدیریت خدمات کشوری صورت گرفته است. در مصوبه شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷، شورای مذکور حکم به ادغام سازمان ملی پرورش استعداد‌های درخشان و باشگاه دانش‌پژوهان جوان در بند «۱»، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش و سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی در بند «۲» و توزیع مؤسسه آموزش از راه دور در سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی، معاونت پرورشی و معاونت آموزشی وزارت آموزش و پرورش در بند «۳» داده است. همچنین مصوبه دیگری در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۲۲، حکم به ادغام انجمن مرکزی اولیا و مربیان و سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی داده است، اما باید دید آیا چنین تصمیمی در صلاحیت شورای عالی اداری قرار دارد یا خیر. در این خصوص باید گفت که مصوبات شورای عالی اداری در سلسله مراتب حقوقی در شأن آیین‌نامه‌های دولتی قرار می‌گیرد. بر این

اساس مصوبات شورای مذکور باید از قوانین مجلس شورای اسلامی و قواعدی که در حکم قانون می‌باشند - نظیر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی - تبعیت کنند و نمی‌توانند حوزه و قلمرو قواعد فرادستی را توسعه داده یا مضیق کنند.

ممکن است این استدلال مطرح شود که از آنجا که ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اختیار مذکور را محدود به قوانین مصوب مجلس یا نهاد دیگری بجز درخصوص دستگاههایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است نکرده است، اختیار شورای عالی اداری شامل موارد مزبور نیز می‌شود. لازم به ذکر است که این اختلاف نظر در طول دوره اجرای برنامه چهارم توسعه درخصوص صلاحیت شورای عالی اداری و ورود آن به حوزه قانونگذاری نیز مطرح شد که در نهایت مجلس شورای اسلامی برای تبیین موضوع، تبصره‌ای را به ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم الحاق کرد که در واقع تأیید و تأکید مجددی بر عدم صلاحیت شورای عالی اداری در ادغام و انحلال نهادهای ایجاد شده به موجب قانون بود. این تبصره مقرر می‌داشت: «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود». هرچند در صورت عدم وجود چنین قانونی نیز از لحاظ حقوقی همین معنا فرض بود. تصور وسعت اختیارات شورای عالی اداری در صورت نبود چنین قانونی کافی است تا درستی چنین محدودیتی در حوزه اختیارات این شورا مورد تأیید قرار گیرد.



بنابراین واضح است که اختیارات شورای عالی اداری درخصوص ادغام، انتزاع و الحاق دستگاه‌های اجرایی شامل آن دسته از دستگاه‌ها نمی‌شود که به‌موجب قوانین مجلس شورای اسلامی و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده‌اند. به‌عبارت دیگر تصمیم‌گیری و هرگونه تغییر در وضعیت حقوقی آن دسته از مؤسسات و مراکز که به‌موجب قوانین خاص یا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده‌اند در صلاحیت همان مراجع است. براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت دیگری واگذار کند و بنابراین مصوبات شورای عالی اداری نمی‌توانند تغییردهنده مصوبات قانونی باشند.

براساس آنچه که ذکر شد در مواردی که ایجادکننده نهادهای ادغام شده در مصوبه شورای عالی اداری، مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی باشند، هرگونه تصمیم درخصوص تغییر ساختار، باید به تصویب و تأیید مراجع فوق برسد تا وجاهت قانونی پیدا کند و شورای عالی اداری رأساً نمی‌تواند تصمیم به ایجاد تغییر در ساختار تشکیلاتی آنها بگیرد.

جمع‌بندی

- اختیارات شورای عالی اداری محدود به مواردی است که قانون مجلس شورای اسلامی یا مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی را پشتیبان خود نداشته باشد. در

تمامی موارد مذکور، شورای عالی اداری فراتر از حوزه اختیارات خود عمل کرده و هرگونه تغییر و اصلاح باید به تأیید نهاد مرجع نیز برسد.

- نقاط مثبت قابل توجهی در هیچ‌یک از این ادغام‌ها دیده نمی‌شود.

- تغییرات و ناپایداری در ساختار تشکیلاتی و پست‌های مدیریتی، برنامه‌ریزی را دستخوش بی‌ثباتی می‌کند.

- بی‌ثباتی‌های مدیریتی جدای از تمامی مسائل و مشکلاتی که به‌وجود می‌آورند، آفتی برای مشارکت بخش خصوصی در حوزه آموزش و پرورش محسوب می‌شوند.

- درحالی که آیین‌نامه‌های مربوط به ساختار جدید باید طی مدت سه‌ماه به تأیید مراجع ذیصلاح می‌رسیدند، در هیچ یک از موارد این امر محقق نشده است.

- هرچند اصل تعدیل نیروها به منظور بهینه‌سازی تخصیص منابع انسانی و چابک‌سازی نهادهای دولتی ممدوح است، اما در وضعیت کنونی کاهش بی‌قاعده پست‌های سازمانی منجر به معطل ماندن کارها شده است. در برخی موارد، نیروها پس از ادغام به کمتر از یک‌دهم تعداد سابق کاهش یافته‌اند. حجم زیاد کارها، موجب انجام نگرفتن وظایف و در برخی موارد واگذاری امور به مناطق شده و چون مناطق نیز با همین مشکل روبرو هستند، نتیجه امر کاهش بازده کار در حوزه‌های مختلف است. به سختی می‌توان باور کرد که این تعداد فراوان افرادی که پیش‌تر در یک سازمان مشغول فعالیت بوده و اکنون مشمول تعدیل نیرو شده‌اند، پیش از این به حضورشان در سازمان نیازی نبوده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد تصمیم به کاهش



نیروها بدون توجه به اهداف، وظایف و مقتضیات هر نهاد صورت گرفته که این امر موجب نقض غرض از این سیاست شده است.

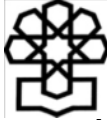
- تنزل افراد به لحاظ پست سازمانی و کاهش دریافتی کارکنان پس از سال‌ها خدمت، موجب بی‌انگیزگی شدید آنها شده است.

- فرآیند تصمیم‌گیری درخصوص ادغام‌ها اغلب به‌گونه‌ای بوده که با کارشناسان، هیئت‌امنا و ریاست نهادهای ادغام شده کوچک‌ترین مشورتی صورت نگرفته است.

- در تمامی مواردی که ادغام صورت گرفته، با توجه به دلایل قانونی و استدلال‌های کارشناسانه، بازگشت به وضعیت سابق پیشنهاد می‌شود. این بدین معنا نیست که پیش از ادغام، تمامی نهادهای مذکور به وظایف خود کاملاً عمل می‌کرده و اهداف تعیین شده را محقق کرده بودند؛ بلکه سخن این است که تصمیم به ادغام، از یک‌سو هیچ کمکی به حل مشکلات پیشین نمی‌کند و از سوی دیگر مسائل و مشکلات جدیدی را سبب می‌شود. مسلماً اصلاح مشکلات وضعیت سابق نسبت به اتخاذ چنین سیاست‌هایی ارجحیت دارد.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. اظهار نظر کارشناسان دستگاه‌های ذیربط.
۳. اساسنامه‌ها و قوانین مصوب مجلس و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در رابطه با موضوع.
۴. مصوبات شورای عالی اداری.
۵. حسینی پوراردکانی، سیدمجتبی. گزارش کارشناسی تصویب‌نامه شورای عالی اداری پیرامون ادغام پژوهشگاه‌های وابسته به وزارت نیرو در دانشگاه شهید عباسپور و الحاق این دانشگاه به وزارت علوم، ۱۳۹۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۸۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی اصلاحات ساختاری در وزارت آموزش و پرورش
(پیرامون مصوبات شورای عالی اداری در یکصد و چهل و پنجمین جلسه مورخ
۱۳۸۹/۱۰/۲۷ و یکصد و چهل و نهمین جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۲)

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آموزش و پرورش)
تهیه و تدوین کنندگان: علی اصغر کاکوجویباری، حسین پوزش شیرازی، حسین اسماعیل زاده
ناظر علمی: علی اخوان بهبهانی
متقاضی: معاونت پژوهشی
ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. شورای عالی اداری
۲. ادغام
۳. اصلاحات ساختاری
۴. وزارت آموزش و پرورش

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۰/۲۶